

Kosovo: onafhankelijk maar niet onomstreden.

De veranderende houding van de internationale gemeenschap ten aanzien van de status van Kosovo.

Bart Oldenhof

@students.uu.nl

Studentnummer:

Begeleider: Mathieu Segers

Bachelorthesis
Studierichting Taal- en Cultuurstudies
Universiteit Utrecht

27 juni 2011

Inhoud

1. Inleiding.....	2
2. Communisme in verval.....	6
2.1 Kosovo.....	7
3. De status van Kosovo.....	9
3.1 Het uiteenvallen van Joegoslavië en de positie van Kosovo in het internationaal recht.....	9
3.2 Theoretische mogelijkheden.....	10
3.2.1 Status quo.....	10
3.2.2 Onafhankelijkheid.....	10
3.2.3 Internationaal protectoraat.....	11
3.2.4 Bestuurlijke hervorming en deling van Kosovo.....	11
3.2.5 Autonomie.....	11
3.2.6 Derde republiek.....	12
3.2.7 Concluderend.....	12
3.3 De besprekingen in Rambouillet.....	12
3.4 Wenen en het Ahtisaari-plan.....	14
4. Verklaringen voor erkenning onafhankelijkheid.....	17
4.1 Uitspraak Internationaal gerechtshof 22 juli 2010.....	17
4.2 Weller: chronologie maakte dat er geen andere mogelijkheid was.....	18
4.3 Müllerson: Kosovo als speelbal van Russisch-Amerikaanse animositeit.....	19
5. Conclusie.....	21
Bibliografie.....	22

1. Inleiding

In 1989 veranderde de Servische president Milosevic de status van Kosovo van een autonome regio binnen de Joegoslavische Federatie naar een gewone provincie van de republiek Servië. Hoewel de spanning in het gebied al sinds geruime tijd toenam, haalde deze maatregel vrijwel nergens het nieuws. Waar de kranten al schreven over Kosovo, werden de onrusten eerder toegeschreven aan uit Albanië overgewaaid nationalisme dan aan geweld van Servische zijde.¹ Kosovo zou tot het uitbreken van de crisis in 1998 vrijwel onbekend blijven.²

Toch is in 1989 de kiem gelegd voor een conflict dat twintig jaar zou duren.³ De bevolking, voor bijna 90% bestaand uit Albanezen,⁴ legde zich allerminst neer bij wat door velen als een annexatie door Servië werd beschouwd. De Albanezen in Kosovo boycotten sinds de statusverandering alle Servische verkiezingen, en toen in 1991 ook het Kosovaarse parlement werd afgeschaft richtten zij eigen, ondergrondse structuren op met onder andere een parlement en een president. In datzelfde jaar riep Kosovo middels een ondergronds georganiseerd referendum de onafhankelijkheid uit. De onafhankelijke republiek Kosovo werd echter nergens erkend.

De internationale gemeenschap hield zich in deze jaren met andere zaken bezig. In het voorjaar van 1992 kwamen de spanningen op de Balkan tot uitbarsting, met Bosnië als strijdtoneel. De oorlog zou tot 1995 een groot deel van de Balkan in zijn greep houden, maar juist in Kosovo bleef het in deze periode opvallend rustig.⁵ Bij de vredesbesprekingen in het Amerikaanse Dayton die op de oorlog in Bosnië volgden stond Kosovo dan ook niet op de agenda. Maar dat schoot de (Albanese) Kosovaren in het verkeerde keelgat. Zeven jaar van passief verzet tegen de Servische dominantie had hen helemaal niets opgeleverd, en slechts een jaar na het einde van de oorlog in Bosnië klonk de roep om gewapend verzet in Kosovo steeds sterker.⁶

Nadat de onvermijdelijke burgeroorlog in Kosvo met luchtaanvallen was beëindigd namen de NAVO en de VN respectievelijk het militaire en het civiele bestuur in Kosovo over. Kosovo werd hiermee een internationaal protectoraat: het bleef formeel een provincie van de Joegoslavische republiek Servië, maar kwam onder bestuur van de internationale gemeenschap te staan. Wat de status van Kosovo op lange termijn zou moeten worden, bleef echter onduidelijk.

1 'Albania's less than perfect past', *The Washington post* (20 december 1989) A24.

2 Enver Sopjani, *Military policies and policing in Kosova since 1999* (Berlijn 2011) 19.

3 Marc Weller, 'Kosovo's final status', *International affairs* 84 (2008) 1223-1243, aldaar 1239.

4 William I. Hitchcock, *The struggle for Europe. The turbulent history of a divided continent, 1945 to the present* (Londen 2003) 386.

5 Carole Rogel, 'Kosovo: where it all began', *International journal of politics, culture and society* 17 (2003) 167-182, aldaar 174.

6 Ibidem, 175; Paul Latawski en Martin A. Smith, *The Kosovo crisis and the evolution of post-Cold War European security* (Manchester en New York 2003) 6.

Op 17 februari 2008 brengt Kosovo zelf duidelijkheid door na een reeks van mislukte onderhandelingen opnieuw eenzijdig de onafhankelijkheid uit te roepen. Geconfronteerd met dit voldongen feit, ziet de internationale gemeenschap zich nu voor de vraag geplaatst of het de staat Kosovo moet erkennen. In groot contrast met 1991, wordt Kosovo nu echter door een groot aantal landen erkend. Een dag na het uitroepen van de onafhankelijkheid erkennen onder andere de VS, Groot-Brittannië en Frankrijk de Republiek Kosovo, en in de daarop volgende maanden volgt onder meer het overgrote deel van de EU.⁷ De erkenning door Oman op 4 februari 2011 brengt het aantal landen dat Kosovo nu erkent op 75.⁸

1991 en 2008. De actie was dezelfde, de reactie totaal verschillend. Er zijn voor deze discrepantie meerdere verklaringen. Zo stelt Marc Weller bijvoorbeeld vast:

“... Belgrade's own inflexibility in the various international attempts to address the crisis rendered independence internationally acceptable, at least to the 46 governments that have recognized Kosovan independence to date [2008]. While Belgrade's position was fundamentally aligned with that of the international system, it failed to settle when a deal was on offer within that framework.”⁹

Het was dus de houding van Belgrado die elke andere uitkomst onmogelijk maakte. Weller doelt daarmee op de starheid die de houding van Belgrado kenmerkte: onder geen voorwaarde accepteerde Belgrado een andere uitkomst dan dat Kosovo een gewone provincie van de Republiek Servië zou blijven.

Deze theorie strookt echter niet geheel met de empirie. Aan de zijden van de Kosovaarse onderhandelaars was namelijk een zelfde starheid waar te nemen: nooit brachten zij een andere eis te berde dan onafhankelijkheid voor Kosovo. De twee partijen stonden lijnrecht tegenover elkaar, en dat feit op zich verklaart niet waarom de Kosovaarse onafhankelijkheid direct werd erkend.

Bovendien gaat erkenning van eenzijdig uitgeroepen zelfstandigheid van een opstandige regio in tegen het internationaal recht. Afscheiding wordt in het internationaal recht op zijn zachtst gezegd ontmoedigd.¹⁰ Regeringen die Kosovo erkend hebben reppen dan ook niet over rechtvaardiging van die zet binnen het internationaal recht,¹¹ maar haasten zich slechts te verklaren dat Kosovo uniek is, *sui generis* en dus geen precedent vormt voor andere opstandige regio's. Maar hoe vaak die mantra

7 Sebastian Schäffer, 'The Kosovo precedent – directly applicable to Abkhazia and South Ossetia', *Caucasian review of international affairs* 3 (2009) 108-110, aldaar 110.

8 Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Republiek Kosovo, 'Republic of Kosovo established diplomatic relations with Sultanate of Oman' (versie 4 februari 2011), <http://www.mfa-ks.net/?page=2,4,629> (16 mei 2011).

9 Weller, 'Kosovo's final status', 1241.

10 Müllerson, 'Precedents in the mountains', 17.

11 Heiko Krueger, 'Implications of Kosovo, Abkhazia and South Ossetia for international law. The conduct of the community of states in current secession conflicts', *Caucasian review of international affairs* 3 afl. 2 (2009) 121-142, aldaar 139.

ook wordt herhaald, het blijft de vraag of separatisten elders het daarom geloven.¹²

Een tweede verklaring is afkomstig van Rein Müllerson. Hij zoekt de verklaring op systeemniveau, en trekt ter illustratie daarvan een vergelijking tussen Kosovo enerzijds en Abchazië en Zuid-Ossetië – twee Georgische regio's – anderzijds.

De vergelijking tussen Abchazië en Zuid-Ossetië enerzijds en Kosovo anderzijds komt in de literatuur veelvuldig voor. Müllerson schrijft in *Chinese journal of international law*:

“For many, mountains are perfect places for holidays; their mafic majesty has for centuries inspired poets and attracted climbers. [...] However, more often than other landscapes, they are also places of bloody conflicts. It is the first and not at all insignificant facet that makes the situations in the Balkans and Caucasus somewhat similar.”¹³

Anderen geven een meer getalsmatige vergelijking, waaruit onder andere blijkt dat alle drie de regio's worden bevolkt door een etnische groepering die binnen de regio een meerderheid van de bevolking vormt, hoewel het verschil in Kosovo wel aanzienlijk groter is dan in de twee andere regio's.¹⁴ Ook de omvang van de afgescheiden regio's in verhouding tot het moederland, Servië of Georgië, is vergelijkbaar.¹⁵ Tot slot kan daar nog aan worden toegevoerd dat alle drie de regio's voor de val van het communisme een zelfstandige status hadden binnen een federatie (Joegoslavië of de Sovjet-Unie) en dat met de val van het communisme ook die status onder druk kwam te staan. Opvallend is dat de eenzijdig uitgeroepen onafhankelijkheid van deze twee Georgische regio's door Rusland is erkend. Müllerson schrijft daarover:

“[O]ne of the rules of thumb concerning secession should be: live and let others live. This logically follows from the Kantian categorical imperative. [...] Of course, this may sound a bit utopian, like a comment often made by quite a few students of international law and relations: what is wrong with any group wanting to become independent becoming independent. As a Machiavellian realist, I understand that for many reasons, this is not going to happen but I do not like to be fooled by statements of politicians and quite a few lawyers that somebody's case is so unique and so *sui generis* that it cannot serve as a precedent, or that for some reason some deserve independence while others do not.”¹⁶

Voorts schrijft hij dat de strategische belangen voor Moskou de doorslag hebben gegeven bij de erkenning van de Georgische regio's. En wat voor Moskou op de Kaukasus gold, zou voor Washington ook op de Balkan kunnen gelden. Niet alleen gingen landen die Kosovo erkenden tegen

12 Müllerson, 'Precedents in the mountains', 4.

13 Ibidem, 3.

14 Zuid-Ossetië 66%, Abchazië 44% en Kosovo 92%.

15 Schäffer, 'The Kosovo precedent', 109.

16 Ibidem, 7-8.

het internationaal recht in, de stap was in het geheel niet zonder gevaar. Belgrado verklaarde zich voorafgaand aan de onafhankelijkheidsverklaring bereid om geweld te gebruiken, en ook Moskou was fel tegen.

Dit alles doet vermoeden dat er meer aan de hand was dan alleen opportunisme, of een logische uitkomst van slecht verlopen onderhandelingen. Mijn hoofdvraag is: Waarom werd Kosovo in 2008 door zo veel landen erkend.

2. Communisme in verval

In 1980 stierf Maarschalk Josip Broz 'Tito', de man die decennia lang met ijzeren vuist over Joegoslavië regeerde. Velen hadden verwacht dat dit wel zeer multi-etnische, multireligieuze en multiculturele land na de dood van de dictator weldra uiteen zou vallen.¹⁷ De federatie, bestaande uit zes republieken en twee autonome (Servische) provincies leek door weinig anders dan het strakke regime van Tito bijeen gehouden te worden.¹⁸ Maar tegen alle verwachtingen in bleef een grote crisis gedurende de jaren tachtig uit. In scherp contrast met de Sovjet-Unie, waar na het overlijden van de machthebber steevast een machtsstrijd uitbrak die uiteindelijk een nieuwe dictator aan de macht bracht, besloten de Joegoslavische communisten het presidentschap te roteren onder de republieken.¹⁹

In 1987 werd Slobodan Milosevic president van de republiek Servië. Hij was populair geworden met een politiek van uitgesproken Servisch nationalisme. Milosevic perkte de macht van de twee zelfstandige provincies in, en in 1990 werd Kosovo zelfs een gewone Servische provincie. Milosevic deed met zijn politiek de stabiliteit van de toch al wankele Joegoslavische federatie geen goed. Voor de Tweede Wereldoorlog hadden de Serviërs in Joegoslavië een zeer dominante rol gespeeld, en Tito's grote verdienste was geweest dat hij die dominantie in het Joegoslavië van na 1945 met succes probeerde in te dammen, onder andere door Kosovo en Vojvodina de status van autonome provincies te geven. Het hernieuwde Servische nationalisme en de toenemende macht van de Servische president riepen in de overige republieken dan ook veel slechte herinneringen op. Slovenië, dat als enige republiek geen Servische minderheid herbergde en daarom begrijpelijkerwijs het minst op had met Servische dominantie, ging als eerst tot actie over. Op het veertiende partijcongres in januari 1990 deed Slovenië een verzoek om af te mogen wijken van de sterk door Servië beïnvloede partijlijn. Het gaf daarmee een stem aan de weerzin die ook in de rest van Joegoslavië al langere tijd tegen de Servische dominantie werd gevoeld. Toen het verzoek werd afgewezen verliet de Sloveense delegatie ogenblikkelijk de vergadering.

De Joegoslavische communistische partij bleek niet in staat deze schok te boven te komen. De partij viel uiteen in nationale afdelingen, waarmee Joegoslavië de facto een meer-partijen-staat werd. Tussen april en december 1990 werden in alle Joegoslavische republieken vrije verkiezingen gehouden. Niet lang daarna zouden Slovenië, Kroatië en Bosnië Herzegovina elk de onafhankelijkheid uitroepen, met een vijf jaar durende burgeroorlog tot gevolg. Uiteindelijk was het

¹⁷ Dieter Mahncke, *Old frontiers new frontiers. The challenge of Kosovo and its implications for the European Union* (Bern 2001) 19.

¹⁸ Koyama Yoji, *South Eastern Europe in transition* (Niigata 2003) 35; Hitchcock, *The struggle for Europe*, 385.

¹⁹ Mahncke, *Old frontiers new frontiers*, 19.

niet Tito geweest, maar de communistische partij die Joegoslavië bijeen hield.²⁰ Zodra de partij ophield het verbindend element tussen de republieken te zijn, kwamen alle oude spanningen weer boven.

2.1 Kosovo

De Servische machtsovername in Kosovo kwam niet helemaal als een donderslag bij heldere hemel. De Serven waren het nooit eens geweest met Tito's oplossing om van Kosovo een autonome provincie te maken. Kosovo-Polje, de slag die de Servische koning Lazar in 1389 van de Ottomanen verloor, neemt een zeer prominente plaats in de mythetvorming rond de Servische natie in. Ook de vele Servisch-orthodoxe kloosters die in het gebied staan dragen er toe bij dat veel Serviërs Kosovo als een onlosmakelijk onderdeel van Servië zien.

In de recente geschiedenis werd Kosovo in 1912 een onderdeel van Servië, dat zelf pas een eeuw daarvoor was herrezen uit de voortdurende onrust die de regio in de negentiende eeuw kenmerkte.²¹ In de Eerste Wereldoorlog raakte Servië Kosovo korte tijd weer kwijt, maar in 1918 werd het onderdeel van het nieuwe koninkrijk Servië-Kroatië-Slovenië, dat min of meer de plaats van Oostenrijk-Hongarije op de Balkan innam.²² De samenwerking in dit koninkrijk, dat in 1929 de meer neutrale naam Joegoslavië²³ kreeg, verliep vanaf het begin stroef. Kroatië en Slovenië hadden zich na het verdwijnen van de grote mogendheden uit nood bij Servië aangesloten. De alternatieven – samenwerking met Italië, waarbij de eigen identiteit vrijwel zeker verloren was gegaan, of zelfstandig blijven, wat onherroepelijk tot annexatie door Italië of Servië had geleid – waren weliswaar nog minder aantrekkelijk dan een vrijwillige unie met Servië, maar ook die oplossing was verre van ideaal. De tamelijk willekeurige indeling in negen multi-etnische provincies maakte de Serviërs overal tot de grootste en dus dominante bevolkingsgroep.

Het kostte de *wehrmacht* in 1941 dan ook weinig moeite om Joegoslavië te overwinnen. Het land werd voor de duur van de oorlog verdeeld onder de asmogendheden. Na de oorlog herrees Joegoslavië als federale republiek onder leiding van de communistische verzetsstrijder Tito. Om de problemen van voor de Tweede Wereldoorlog te voorkomen verdeelde Tito Joegoslavië in de republieken Slovenië, Kroatië, Bosnië-Herzegovina, Servië, Montenegro en Macedonië, en werd Servië bovendien nog verkleind door de provincies Vojvodina (waar voornamelijk Hongaren woonden) en Kosovo (met een grote Albanese meerderheid) autonomie te verlenen.

20 Koyama, *South Eastern Europe in transition*, 36.

21 Mahncke, *Old frontiers new frontiers*, 46-47.

22 Ibidem, 56; Noel Malcom, *Kosovo. A short history* (Londen 1998) 260-263.

23 'Joego' betekend zuid, het rijk der Zuid-Slaven dus.

Zo werd Kosovo dus een autonome provincie van de republiek Servië, die op zijn beurt weer onderdeel van de federatie Joegoslavië was. In de grondwet van 1974 kregen de autonome provincies zelfs de facto dezelfde rechten als de republieken.

Toch was Tito's oplossing, in Kosovo meer dan in Vojvodina, een compromis dat niemand echt gelukkig maakte. De Albanen werden in Kosovo onderdrukt, en in de jaren '50 zelfs actief aangemoedigd om te emigreren. In de jaren '50 en '60 nam hun aantal dan ook gestaag af.²⁴ In 1966 besloot Tito echter om meer ruimte te geven aan de diversiteit binnen Joegoslavië, en dat gold ook voor de autonome provincies. Met de grondwet van 1974 kregen de autonome provincies dezelfde bestuurlijke structuur als de republieken, inclusief eigen vertegenwoordiging in de Joegoslavische federale instanties en zelfs het recht een eigen grondwet te maken.²⁵ De Albanen kregen daardoor meer macht, terwijl tegelijkertijd steeds meer Serviërs uit Kosovo vertrokken.

Daaraan ten grondslag lagen voornamelijk economisch redenen. Slechts bij hoge uitzondering was Albanen geweld de werkelijke oorzaak van vertrek, maar juist die gevallen werden in de Servische pers breed uitgemeten, en bovendien werden de migratiecijfers daarbij nogal overdreven. In de jaren '80 ontwikkelde de Servische pers met het steeds minder streng worden van de censuur een ware sensatiezucht voor misstanden die door Albanen in Kosovo zouden zijn begaan. Dit alles wakkerde in Servië de angst aan dat Kosovo voorgoed verloren zou gaan aan de Albanen. Anti-Albanen sentiment nam in Servië een grote vlucht, en de protesten van Serviërs in Kosovo werden steeds gewelddadiger.²⁶

Het was tegen deze achtergrond van sterk aangewakkerd Servisch nationalisme dat een jonge Servische apparatsjik genaamd Slobodan Milosevic zich ontwikkelde tot een ware volksman. In 1987 nam hij het presidentschap van de Servische communistische partij over, en in 1989 werd onder dwang de Kosovaarse grondwet veranderd waardoor de autonomie zo goed als verdween. Gewelddadig protest van Albanen zijde leidde tot steeds scherpere veiligheidsmaatregelen, die op hun beurt weer tot gevolg hadden dat de Albanen leden van het Kosovaarse parlement op 2 juli 1990 de onafhankelijkheid uitriepen. Het parlement werd daarop opgeheven, maar in september 1991 werd in een ondergronds georganiseerd referendum met 99% van de 87% uitgebrachte stemmen de soevereine onafhankelijke republiek Kosovo uitgeroepen. Kosovo was nu de jure een Servische provincie, maar de facto een door niemand erkende republiek. Tot het einde van de oorlog in Bosnië zou het verzet in Kosovo passief blijven. Pas toen duidelijk werd dat de Dayton-akkoorden geen oplossing voor Kosovo boden werd het verzet gewelddadiger.

24 Malcom, *Kosovo*, 322-323.

25 Ibidem, 327.

26 Ibidem, 339-341.

3. De status van Kosovo

De centrale vraag van deze thesis luidt: waarom werd Kosovo erkend. Een moeilijkheid bij het beantwoorden van deze vraag is dat er niet eenvoudigweg naar regeringsstukken kan worden gekeken, daar die nog niet zijn vrijgegeven. Om toch tot een antwoord op de vraag te komen wil ik in kaart brengen welke stations zijn gepasseerd voordat de onafhankelijkheid van Kosovo werd erkend. Als blijkt dat er realistische alternatieven waren, dan kan de verklaring die de staten die Kosovo erkennen daar in de een of andere vorm voor geven, namelijk dat er geen andere mogelijkheid was, als onwaar worden bestempeld.

3.1 *Het uiteenvallen van Joegoslavië en de positie van Kosovo in het internationaal recht*

De onafhankelijkheidsverklaringen van achtereenvolgens Slovenië en Kroatië zorgde begin jaren negentig voor een kleine crisis in het internationaal recht. Internationaal recht is gecentreerd rond de doctrine van territoriale eenheid. Dat wil kortweg zeggen dat het grondgebied waarvan is bepaald dat dit een land vormt, als eenheid bij elkaar moet blijven. Daartegenover staat het recht van zelfbeschikking. Dat kent bepaalde rechten toe aan groepen mensen, maar het recht om zich af te scheiden van het land waarin ze wonen hoort daar in principe niet bij. In de jaren zestig werd het nodig om daar een uitzondering op te maken: gedekoloniseerde gebieden kregen het recht om eenmalig, op het moment van dekolonisatie, de onafhankelijkheid uit te roepen.²⁷

De voormalige Joegoslavische republieken vielen niet onder deze uitzondering. Omdat al snel bleek dat de afscheiding niet meer ongedaan kon worden gemaakt, en ook omdat de EG aanstuurde op snelle erkenning om verder conflict te voorkomen,²⁸ moest een manier worden gezocht om deze afscheidingen in het internationaal recht in te passen. Die werd op twee plaatsen gevonden.

Ten eerste besloot men dat Slovenië en Kroatië zich niet van Joegoslavië hadden afgescheiden, maar dat (de Socialistische Federale Republiek) Joegoslavië had opgehouden te bestaan.²⁹ Als de begunstigde van de doctrine van territoriale eenheid niet meer bestaat, dan is er geen belemmering meer voor de afzonderlijke republieken om zelfstandig te worden.³⁰ Ten tweede bood de Joegoslavische grondwet van 1974 reeds de mogelijkheid uit de federatie te treden.

Ook Kosovo riep in 1991 de onafhankelijkheid uit. Zoals in hoofdstuk 2.1 beschreven staat vormde

27 Marc Weller, 'The Rambouillet conference on Kosovo', *International affairs* 75 (1999) 211-251, aldaar 213-214.

28 Ibidem, 214; Richard Caplan, 'International diplomacy and the crisis in Kosovo', *International Affairs* 74 (1998) 745-761, aldaar 747.

29 Na 1995 noemden de republieken Servië en Monte Negro zich de opvolgers van Joegoslavië. Samen vormden zij nog enkele jaren de Federale Republiek Joegoslavië, waar Kosovo op dat moment dus ook onder viel.

30 Ibidem.

Kosovo echter geen zelfstandige republiek binnen de federatie, maar slechts een provincie met zelfbestuur. In de praktijk was in 1991 zelfs dat zelfbestuur al komen te vervallen, maar omdat die maatregel tegen de Joegoslavische grondwet inging, valt de juridische status van Kosovo op dat moment te betwisten. Waar het hier echter om gaat is dat Kosovo, ook als provincie met zelfbestuur, volgens het internationaal recht bij het uiteenvallen van Joegoslavië geen aanspraak kon maken op onafhankelijkheid. Deze eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring werd dan ook nergens erkend. Bij de conferentie in Londen over voormalig Joegoslavië van augustus 1992 kwam de status van Kosovo wel aan de orde, maar zonder enig resultaat.³¹ In de loop van het conflict in voormalig Joegoslavië zijn meerdere voorstellen voor de kwestie Kosovo de revue gepasseerd, maar een oplossing kwam er niet. Bovendien werden de gesprekken uitsluitend met Belgrado gevoerd, en niet met Pristina.³² Voor de internationale gemeenschap was Kosovo als onafhankelijke staat geen optie,³³ en ook Belgrado weigerde elke medewerking.³⁴

3.2 Theoretische mogelijkheden

In een rapport uit 1998 onderscheidt de International Crisis Group zes theoretische oplossingen voor het Kosovo-conflict. Voor de volledigheid worden ze hier alle zes genoemd.

3.2.1 Status quo

De eerste mogelijkheid is het handhaven van de status quo. In ieder geval tot 1998 is dit voor Belgrado de enige optie. Even weinig verrassend is dat deze optie voor Kosovo onbespreekbaar is. Realistisch kan het handhaven van de status quo dan ook geenszins worden genoemd. Hoewel Belgrado volhoudt dat de rechten van de Kosovaarse Albanezen in de Servische grondwet voldoende zijn gewaarborgd, is het evident dat deze waarborging in de praktijk niets voorstelt. Bovendien neemt het geweld in de tweede helft van de jaren negentig van beide zijden toe, wat de status quo ronduit onhoudbaar maakt.³⁵

3.2.2 Onafhankelijkheid

Eind februari 1998 liet de Kosovaarse president Rugova weten 'niets minder dan onafhankelijkheid' te accepteren. Ook daarvoor was onafhankelijkheid van Servië zonder meer de meest wenselijke optie voor de Kosovaren. Deze optie stuit echter op veel weerstand, niet alleen van Belgrado, maar ook van de internationale gemeenschap. Omdat het internationaal recht hulp bij een afscheiding niet toestaat, kunnen bemiddelingspogingen bijvoorbeeld nooit tot onafhankelijkheid voor Kosovo leiden. Daar naast zou het probleem van minderheden met een afscheiding niet worden opgelost.

31 Ibidem, 218.

32 Marc Weller, *Peace lost. The failure of conflict prevention in Kosovo* (Leiden 2008) 41-43.

33 Caplan, 'International diplomacy and the crisis in Kosovo', 751.

34 Ibidem, passim.

35 *Kosovo Spring, ICG Report 20 March 1998*, International Crisis Group (Pristina en Sarajevo 1998) 46.

Een onafhankelijk Kosovo zou immers een minderheid Serviërs herbergen, die gezien de situatie in de jaren negentig weinig goeds te verwachten hadden van een Kosovaars-Albanese regering. Tot slot is er de angst dat een onafhankelijk Kosovo onrust in andere Balkanlanden met een Albanese minderheid tot gevolg zal hebben. Al met al lijkt onafhankelijkheid in 1998 even onwaarschijnlijk als het handhaven van de status quo.³⁶

3.2.3 Internationaal protectoraat

Bij de besprekingen in Dayton was Bosnië-Herzegovina een internationaal protectoraat geworden. Ook voor Kosovo leek dat een aantrekkelijk perspectief, waar Rugova dan ook met enige regelmaat op aandrong. Vanuit Servisch perspectief was het echter slechts een stap op weg naar onafhankelijkheid, en dus onbespreekbaar. Bovendien zag Belgrado de kwestie als een interne aangelegenheid, waarbij internationale inmenging niet gewenst was. In 1998 werd het instellen van een internationaal protectoraat nog niet gezien als een werkbare oplossing.³⁷

3.2.4 Bestuurlijke hervorming en deling van Kosovo

In 1997 werd een voorstel gedaan voor een bestuurlijke herindeling van Servië, waarbij het land zou worden verdeeld in tien regio's. Kosovo zou daarbij uit twee regio's gaan bestaan. Eerder was al voorgesteld om Kosovo naar Bosnisch model te verdelen in een deel voor Serviërs en een deel voor Albanen. Hoewel deze plannen in Kosovo wel op enige steun konden rekenen, omdat ze werden beschouwd als een stap op de weg naar afscheiding, is het onwaarschijnlijk dat een dergelijke oplossing succesvol zou zijn geweest. De Serviërs waren in meerderheid tegen de deling van Kosovo, en het bepalen van de grens had vrijwel zeker tot onenigheid geleid. In de praktijk zou deling van Kosovo geen oplossing voor de problemen bieden, maar slechts een compromis dat niemand echt tevreden kon stellen.³⁸

3.2.5 Autonomie

Een oplossing die zonder meer een goede kans van slagen zou hebben was een of andere vorm van autonomie voor Kosovo. Buitenstaanders doelden daarmee vaak op een letterlijke terugkeer naar de status die Kosovo voor 1989 had. Het leek aannemelijk dat de problemen die waren ontstaan toen Kosovo die status verloor konden worden opgelost door het teruggeven van die status. Zo eenvoudig lag het echter niet. Juist omdat was gebleken dat autonomie door Belgrado zomaar kon worden afgenomen bestond er in Kosovo veel weerstand tegen die term. Het voelde als een oplossing die reeds was geprobeerd en niet in staat gebleken de Albanese rechten te waarborgen. De Kosovaren zagen dan ook meer gat in termen als 'speciale status', 'federale eenheid' of 'interim politieke status', ook al betekend dat in de praktijk niet veel anders dan autonomie. In Servië

36 Ibidem, 47.

37 Ibidem.

38 Ibidem, 48.

bestond ook weerstand tegen autonomie, maar dan, weinig verrassend, omdat de vrees bestond dat ook autonomie een stap op weg naar Kosovaarse afscheiding zou zijn.

Hoewel een vorm van autonomie dus allerminst probleemloos was, werden wel belangrijke bezwaren, zoals de noodzaak nieuwe grenzen binnen Kosovo te trekken of het aantasten van de territoriale soevereiniteit van Joegoslavië, vermeden.³⁹

3.2.6 Derde republiek

Als de Federale Republiek Joegoslavië was blijven bestaan, dan had Kosovo wellicht toekomst gehad als volwaardige republiek binnen de federatie. In een federale republiek bestaande uit Servië, Monte Negro en Kosovo, zouden de Kosovo-Albanezen recht op een eigen grondwet, een eigen rechtssysteem en vetorecht bij belangrijke beslissingen. De grenzen van Kosovo zouden vast liggen, en de rechten van zowel Serviërs als Albanezen gewaarborgd zijn. Zowel Belgrado als Kosovaarse Serviërs wijzen deze oplossing af uit angst dat Kosovo verloren zou gaan voor de Serviërs.⁴⁰

3.2.7 Concluderend

In 1998 lag de oplossing voor de kwestie Kosovo niet voor het oprapen. Voor de Kosovo-Albanezen was onafhankelijkheid van Servië de enige acceptabele uitkomst. Voor Serviërs, zowel in Servië als in Kosovo, overheerste echter steeds de angst dat Kosovo, de geboortegrond van de Servische natie met zijn vele Servisch-orthodoxe kloosters, voorgoed voor Servië verloren zou gaan. Die angst was niet ongegrond, maar het valt ernstig te betwijfelen of dit was te voorkomen. De Servische weerzin ten spijt, het was duidelijk dat er *iets* moest gebeuren. Het meest voor de hand liggende compromis was een vorm van autonomie, dan wel als autonome Servische provincie, dan wel binnen het raamwerk van de Joegoslavische federatie. Een andere mogelijkheid was het vormen van een internationaal protectoraat. Drie jaar na Dayton zaten echter maar weinig mensen te wachten op een 'tweede Bosnië'. Een protectoraat was voor de internationale gemeenschap daarom absoluut tweede keus.

3.3 De besprekingen in Rambouillet

Toen duidelijk werd dat de besprekingen in Dayton geen oplossing boden voor Kosovo, kreeg het verzet in Kosovo een grimmiger karakter. Dat had een reeks vruchteloze onderhandelingspogingen tot gevolg. Op 31 maart 1998 nam de VN Veiligheidsraad resolutie 1160 aan, waarin Belgrado en de Kosovaarse leiding werden opgeroepen besprekingen over de status van Kosovo te beginnen. Pas vier maanden daarvoor had de regering Milosevic voor het eerst te kennen gegeven bereid te zijn met de Kosovaarse leiding in onderhandeling te treden.⁴¹ Er vonden een aantal ontmoetingen plaats,

³⁹ Ibidem, 48-49.

⁴⁰ Ibidem, 49.

⁴¹ Ibidem, 46.

maar eind mei kwam dit proces stilzwijgend ten einde. Overeenstemming over Kosovo was niet bereikt.⁴²

Om het proces weer vlot te trekken begon de Amerikaanse ambassadeur voor Macedonië, Chris Hill, met bemiddelen. Dit zogenoemde Hill-proces leverde een aantal voorstellen op, die een soort getrapte autonomie behelsden, waarbij verantwoordelijkheden werden verdeeld over verschillende overheden, van gemeenteniveau tot landelijk niveau. De vraag welke juridisch status Kosovo zou krijgen werd bewust vermeden. Beide zijden verwierpen echter de voorstellen. Hoewel het plan een interim-periode van drie jaar bevatte, konden wijzigingen alleen met instemming van beide partijen doorgang vinden. Dat leidde aan Kosovaarse zijde tot de angst dat de voorwaarden niet meer veranderd zouden kunnen worden. Van Joegoslavische zijde was er nog steeds weerstand tegen alles dat zou kunnen leiden tot onafhankelijkheid voor Kosovo.

Terwijl het Hill-proces geen oplossing dichterbij bracht, ging het geweld in Kosovo door. De Contact Group, de groep landen⁴³ die zich inzette voor bemiddeling op de Balkan, besloot daarom de druk op te voeren. Er werd opnieuw aangedrongen op een speciale status voor Kosovo, en op behoud van de territoriale integriteit van Joegoslavië. De NAVO en de Contact Group zagen de kwestie Kosovo nu niet langen als een interne aangelegenheid van Joegoslavië en besloot tot een conferentie in Rambouillet, nabij Parijs.

In een zo veel mogelijk geïsoleerde setting wilde de Contact Group in slechts twee weken een akkoord bereiken. De basis voor dat akkoord vormde een lijst met niet-bespreekbare onderwerpen. Daarin kwam onder andere de driejarige interim-periode uit het Hill-proces terug, maar nu met de verplichting om na drie jaar tot een definitieve overeenkomst te komen. Verder zouden verkiezingen onder toezicht van de OVSE plaatsvinden, zou Kosovo een eigen regering en een eigen rechterlijke macht krijgen, en zou de politiemacht representatief voor de etnische verhoudingen zijn.⁴⁴

Een opmerkelijke stap van de Kosovaarse delegatie was de verkiezing van Hashim Thaci, een 29 jarige vertegenwoordiger van het UCK, en niet de gekozen president Rugova, tot voorzitter van de Kosovaarse delegatie. Die delegatie bestond overigens voor slechts een derde uit vertegenwoordigers van de gekozen regering, en verder uit vertegenwoordigers van de oppositie en van het UCK. Ook de delegatie van Servië/Joegoslavië⁴⁵ was niet op het hoogste niveau

42 Weller, 'The Rambouillet conference', 219; Enrico Milano, 'Security Council action in the Balkans: reviewing the legality of Kosovo's territorial status', *European Journal of International Law* 14 (2003) 999-1022, aldaar 1002-1003.

43 Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland, Italië en Rusland.

44 Weller, 'The Rambouillet conference', 225-226.

45 Hoewel de documenten ruimte boden voor handtekeningen van zowel de Servische als de Joegoslavische delegatie,

vertegenwoordigd.⁴⁶

Hoewel de verrassende samenstelling van de Kosovaarse delegatie in eerst instantie voor onzekerheid bij de onderhandelaars zorgde, bleek die angst al snel ongegrond. De delegatie ging zeer constructief te werk, en voor het einde van de eerste week waren alle documenten van opbouwende kritiek voorzien. Hier heeft echter hun onervarenheid de Kosovaarse delegatie parten gespeeld. De strekking van de kritiek was dat de documenten in principe aanvaardbaar waren, met enkele suggesties voor verbetering. De Contact Group trok daaruit de conclusie dat de Kosovaarse delegatie akkoord zou gaan met alles dat hen werd voorgehouden.

De medewerking de Servisch/Joegoslavische delegatie was minder dan perfect. Tot vlak voor het einde van de conferentie gaven zij taal noch teken. De Amerikaanse ambassadeur Hill reisde daarop af naar Belgrado voor overleg met Milosevic, in een ultieme poging de delegatie tot medewerking te bewegen. Die kwam uiteindelijk met een lange lijst eisen, waarop de Contact Group een nieuw voorstel opstelde. De Kosovaarse delegatie voelde zich, niet geheel ten onterechte, genegeerd en weigerde aanvankelijk het nieuwe voorstel zelfs maar in ontvangst te nemen. Uiteindelijk werd besloten de besprekingen drie weken op te schorten en in Parijs voort te zetten. De Kosovaarse delegatie had verwacht dat dit slechts een ondertekeningsceremonie zou behelzen, zoals die ook na het Daytonproces had plaatsgevonden. De Servisch/Joegoslavische delegatie liet in Parijs echter met een nieuwe reeks voorstellen blijken nog steeds niet over enige realiteitszin te beschikken. In plaats van in te gaan op de implementatie van het akkoord, zoals de Contact Group wenste, werden de fundamenten van het akkoord aan de orde gesteld. De Joegoslavische voorstellen kwamen er op neer dat Kosovo gewoon vanuit Servië zou worden bestuurd. Met een zo starre houding liet de Servisch/Joegoslavische delegatie de onderhandelaars geen andere keuze dan het akkoord van Rambouillet voor ondertekening open te stellen. Op 18 maart ondertekende Kosovo het akkoord.⁴⁷ Maar zonder instemming van Belgrado bracht dit een oplossing maar nauwelijks dichterbij.

3.4 Wenen en het Ahtisaari-plan

De besprekingen in Rambouillet kunnen niet als een succes beschouwd worden. Hoewel de Kosovaren akkoord waren gegaan, weigerde Belgrado dat te doen en zodoende was een oplossing voor Kosovo geen stap dichterbij gekomen. De conferentie maakte ook allerminst een einde aan het geweld, en zodoende ging de NAVO op 24 maart 1999 over tot luchtaanvallen. Toen de Joegoslavische troepen verslagen waren restte de internationale gemeenschap geen andere

was de correspondentie telkens slechts gericht aan de Servische delegatie. (Weller, 'The Rambouillet conference', 226.)

46 Weller, 'The Rambouillet conference', 226-227; Weller, *Peace lost*, 92-93.

47 Weller, 'The Rambouillet conference', 228-235; Weller, *Peace lost*, 94.

mogelijkheid dan zelf het bestuur van Kosovo over te nemen. Zo werd Kosovo onder VN resolutie 1244 (1999) uiteindelijk dus toch een internationaal protectoraat, en had de VN zijn 'tweede Bosnië'. Hoewel het stabiliteit in Kosovo bracht, was het instellen van een internationaal protectoraat nooit bedoeld als definitieve oplossing.⁴⁸ Uiteindelijk werd besloten om in 2005 te beginnen met het proces dat tot de definitieve status van Kosovo zou moeten leiden. De gesprekken vonden plaats in Wenen onder leiding van VN speciale gezant Martti Ahtisaari.

Basis voor de gesprekken vormde tien principes die door de Contact Group waren opgesteld, en waar onder andere uit naar voren kwam dat een terugkeer naar de situatie van voor 1998 geen optie was. Ook zou Kosovo niet worden gesplitst en werd fusie met enig ander gebied uitgesloten. In theorie viel ook de mogelijkheid van zelfstandigheid niet uit te sluiten. Resolutie 1244 (1999) beschermde weliswaar de territoriale integriteit van Servië, maar het was onderwerp van discussie of dat alleen gold voor de interim-periode of ook voor de definitieve oplossing. Het feit dat de Contact Group en dus Rusland nauw bij de besprekingen betrokken was, maakt onafhankelijkheid echter zeker niet tot de meest waarschijnlijk uitkomst, daar Rusland pertinent tegen onafhankelijkheid was.⁴⁹

In tegenstelling tot de conferentie in Rambouillet werd voor de gesprekken in Wenen geen einddatum vastgesteld. De bemiddelaars nodigden de delegaties van Kosovo en Servië telkens uit voor een periode van enkele dagen, waarin een enkel onderwerp werd besproken. De houding van de beide delegaties deed helaas wel aan Rambouillet denken. Waar de Kosovaren in veel gevallen probeerden constructief te werk te gaan, kwamen de Serviërs na het openingsstandpunt te hebben gepresenteerd over het algemeen niet verder dan pogingen tot historische debatten of soms zelfs beledigingen.⁵⁰

Alle starheid ten spijt, er was sinds Rambouillet wel iets veranderd in de houding van Belgrado. Een beperking van de controle over Kosovo, zoals het door de Serviërs verwoord werd, leek nu bespreekbaar. Ook waren de Serviërs voorstander van internationale aanwezigheid in Kosovo, omdat afscheiding dan niet mogelijk zou zijn. Belgrado's belangrijkste doel leek echter vertraging te zijn, en provocatie van de Kosovaarse delegatie.⁵¹

De delegatie uit Pristina had de lessen van Rambouillet geleerd. Nooit was hun inzet lager dan volledige onafhankelijkheid voor Kosovo. Wel werd die eis, op advies van de VS en anderen,

48 Milano, 'SC action in the Balkans', 1003.

49 Marc Weller, 'The Vienna negotiations on the final status for Kosovo', *International affairs* 84 (2008) 659-681, aldaar 663.

50 Ibidem, 664-665.

51 Ibidem, 667-668.

voorzichtig naar voren gebracht. De positie van Kosovo was bij de onderhandelingen niet helemaal gelijkwaardig aan die van Servië, en alleen door voorzichtig maar wel zo hoog mogelijk in te zetten, had de Kosovaarse delegatie kans om iets van hun aspiraties te realiseren.⁵²

Wat betreft de toekomstige status van Kosovo waren de Serviërs duidelijke voorstanders van een gedecentraliseerde staat. Op die manier zouden de Albanezen in Kosovo een vorm van zelfbestuur krijgen, maar, veel belangrijker: de Serviërs in Kosovo ook. De Kosovaarse delegatie bleef, zoals reeds gezegd, aandringen op zelfstandigheid.

Ondertussen begon een andere ontwikkeling zich te voltrekken. Rusland, dat binnen de Contact Group altijd al de zijde van Servië had verdedigd, sprak zich uit tegen onafhankelijkheid voor Kosovo. Gezien de leidende rol van de Contact Group bij de onderhandelingen, deed dit het statusproces bepaald geen goed. Rusland gaf te kennen onafhankelijkheid voor Kosovo als een gevaarlijk precedent te beschouwen. Hoewel de VN Veiligheidsraad en de VS in de jaren '90 ook die mening waren toegedaan, stond dit inmiddels haaks op wat de VS en veel West-Europese landen voor ogen hadden.⁵³

In februari 2007 kwamen de onderhandelaars met een voorstel op basis van de tot dan toe bereikte overeenstemming. De Kosovaarse delegatie stelde daarop enkele kleine wijzigingen voor, maar Belgrado zette zijn hakken in het zand. Met Russische steun weigerde de Serviërs elke overeenkomst te tekenen die niet de territoriale integriteit van Servië waarborgde. En dus bracht ook het Ahtisaari-plan geen definitieve oplossing voor Kosovo. Hoewel dat nog steeds voor een belangrijk deel te wijten was aan de weigering van Servië om mee te werken aan alles dat tot onafhankelijkheid voor Kosovo zou kunnen leiden, werd rond deze tijd nog een tweede dimensie zichtbaar, en wel binnen de Contact Group. De VS was inmiddels de mening toegedaan dat onafhankelijkheid voor Kosovo wel degelijk de beste oplossing was. Rusland was hier echter op tegen, zowel uit pieteit met bondgenoot Servië als uit angst voor het precedent dat een onafhankelijk Kosovo zou stellen. Naast de tegenstelling tussen Servië en Kosovo werd er nu langzaam een tegenstelling binnen de Contact Group zichtbaar, die het proces geen goed deed.

52 Ibidem, 669-670.

53 Ibidem, 675-676.

4. Verklaringen voor erkenning onafhankelijkheid

Op 17 februari 2008 riep Kosovo, niet meer geheel tegen alle verwachtingen in, eenzijdig de onafhankelijkheid uit. Hoewel de Amerikaanse voorkeur voor een onafhankelijk Kosovo reeds bekend was, mag het toch opmerkelijk genoemd worden dat deze eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring werd geaccepteerd. Geheel ongevaarlijk was dit niet. Servië had minder dan een jaar daarvoor bedreigd met het gebruik van geweld als een onafhankelijke status voor Kosovo unilateraal zou worden opgelegd.⁵⁴ Bovendien was de Russische angst dat onafhankelijkheid onrust in opstandige regio's elders zou kunnen aanwakkeren niet geheel zonder grond.

In dit hoofdstuk zullen verschillende verklaringen voor de erkenning (door tot op heden 75 landen) van de Republiek Kosovo de revue passeren. Voor de volledigheid begin ik met de uitspraak die het Internationaal Gerechtshof in 2010 deed, gevolgd door verklaringen van Marc Weller en Hein Müllerson.

4.1 Uitspraak Internationaal gerechtshof 22 juli 2010

Op 17 oktober 2008 nam het Internationaal Gerechtshof op verzoek van de Servische regering de vraag in behandeling of de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo in strijd met het internationaal recht was.⁵⁵ Op 22 juli 2010 deed het hof uitspraak. Omdat die vraag zowel voor als na de onafhankelijkheidsverklaring vaak er discussie stond, zal allereerst aandacht worden besteed aan de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof.

Uit het oordeel van het hof komt naar voren dat de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo niet onrechtmatig is bevonden.

[W]hile the Security Council has condemned particular declarations of independence, [this stemmed] from the fact that they were, or would have been, connected with the unlawful use of force[. I]n the context of Kosovo, the Security Council has never taken this position.⁵⁶

De Veiligheidsraad was dus niet tegen. Voorts interpreteert het hof de bescherming van de territoriale integriteit in resolutie 1244 (1999) als slechts geldend voor de interim-periode.⁵⁷ Omdat de onafhankelijkheidsverklaring per definitie een eind maakt aan die interim-periode, vormt ook

54 Vojislav Kostunica, 'Statement by the prime minister of Serbia Vojislav Kostunica at the talks on the future status of Kosovo and Metohija' (versie 24 juni 2011), http://www.mfa.gov.rs/Policy/Priorities/KIM/kostunica100307_e.html (10 maart 2007).

55 'Accordance with international law of the unilateral declaration of independence by the provisional institutions of self-government of Kosovo (Request for advisory opinion)', Internationaal Gerechtshof (17 oktober 2008).

56 Uitspraak Internationaal Gerechtshof 22-07 2010 7.

57 Ibidem 8-9.

resolutie 1244 (1999) geen belemmering.

4.2 Weller: chronologie maakte dat er geen andere mogelijkheid was

Weller plaatst de 'schuld' voor de Kosovaarse onafhankelijkheid onomwonden in het kamp van Belgrado. Het was aldus Weller alsof Belgrado bij de onderhandelingen telkens een ronde achter liep:

While Belgrade's position was fundamentally aligned with that of the international system, it failed to settle when a deal was on offer within that framework.

With each round of negotiations the deal on the table became somewhat less favourable to Belgrade. However, up to the very end Belgrade offered to engage only on terms that would have been acceptable some years earlier, in the previous round of negotiations.⁵⁸

De conclusie dat Belgrado niet erg handig heeft onderhandeld is niet zo ver gezocht. Maar de conclusie dat dat onherroepelijk tot Kosovaarse onafhankelijkheid moest leiden is dat wel. Hoewel Amerika in de jaren voorafgaand aan de onafhankelijkheidsverklaring duidelijk was opgeschoven richting een voorkeur voor een onafhankelijk Kosovo, was Rusland nog altijd fel tegen. Er was binnen de Contact Group dus geen overeenstemming over de beste oplossing. Om dezelfde rede werd de VN het niet eens. Toen de onafhankelijkheidsverklaring eenmaal een voldongen feit was, was het bereiken van een compromis een gepasseerd station. Er moest nu worden gekozen voor een van de twee uitersten, waarbij ofwel Belgrado, ofwel Pristina de deksel op zijn neus zou krijgen. Er bestond wel degelijk angst voor het opnieuw oplaaien van het geweld in Kosovo als de onafhankelijkheid niet zou worden erkend, maar gezien de empirie is daar eigenlijk weinig aanleiding voor. De Kosovaarse leiding heeft zich, met uitzondering van de periode 1996-1999, zeer bekwaam getoond in het in toom houden van de eigen bevolking. Het UCK heeft zich na 1999 zonder veel tegenstand laten ontwapenen, en leden die halverwege de jaren '90 nog als terroristen werden bestempeld ontwikkelde zich tot politici die de democratie hoog in het vaandel hadden.

Geweld van Servische zijde was daarentegen niet ondenkbaar:

[A]s a free and sovereign country, Serbia states its equal determination to reject any imposed settlement. We are issuing a timely warning that any attempt to impose a settlement on a free independent state would be tantamount to legal violence and would represent an absolutely impermissible way of settling the existing problem.⁵⁹

Met Rusland als fel tegenstander van Kosovaarse onafhankelijkheid en Servië dat kennelijk bereid

⁵⁸ Weller, 'Kosovo's final status', 1241.

⁵⁹ Kostunica, 'Statement by the prime minister'.

is geweld te gebruiken indien het Kosovo verliest kan op zijn minst worden geconstateerd dat Washington hoog spel speelde met de erkenning van de Republiek Kosovo. Het wat onhandig onderhandelen van Belgrado lijkt daarvoor een onbevredigende verklaring.

4.3 Müllerson: Kosovo als speelbal van Russisch-Amerikaanse animositeit

Müllerson zoekt de oorzaak voor de Kosovaarse afscheiding op een andere plaats. Het instellen van een internationaal protectoraat ziet hij als een belangrijke stap op weg naar afscheiding:

Every international administration has been, at least to an extent, manipulative. Kosovo's administration by the UN was manipulative in the sense that it almost inevitably steered the territory towards separation from Serbia.⁶⁰

Vervolgens trekt hij de rechtmatigheid van de luchtaanvallen van 1999 (Operation Allied Force) in twijfel, om af te sluiten met de observatie dat het UCK in de Amerikaanse berichtgeving wel erg snel transformeerde van een terroristische organisatie naar een politieke macht die ogenschijnlijk streed voor mensenrechten:

To justify the use of military force against Serbia over Kosovo Serb atrocities were always noticed and often exaggerated while crimes of the KLA were usually hushed up notwithstanding that shortly before Operation Allied Force, president Clinton had qualified KLA as a terrorist organisation. [...] Such a use of spin and outright lies discredits any course. When in rare circumstances, the use of military power may indeed be the only means of saving thousands from the clutches of dictators like Idi Amin, Pol Pot or the Rwandan genocidaires, people would hardly believe politicians who with straight faces assured us that there were WMD in Iraq or that the KLA had transformed from a terrorist organization into an almost human rights body.⁶¹

Müllerson bekijkt de zaken duidelijk op systeemniveau. Hij gaat er zonder meer van uit dat de Kosovaarse onafhankelijkheid een gevolg is van de bemoeienis van VN en NAVO met de regio, overigens zonder daarbij erg overvloedig met argumenten te komen, en dus ten doel gehad moet hebben een andere speler op systeemniveau tegenwicht te bieden:

[S]ome [...] small nations are mainly pawns whose lives and well-being can be sacrificed for the sake of a future political world order. These games are not about democracy in the Caucasus, about sovereignty or territorial integrity of Georgia (remember the territorial integrity of Serbia over Kosovo), as the American leaders claim, neither are they about the "responsibility to protect" South Ossetians, as the Russians assert.

Het is echter jammer dat Müllerson zijn argument niet echt afmaakt. Hij suggereert heel duidelijk dat Amerika vanaf 1999 een onafhankelijk Kosovo op de agenda had staan, maar blijft vervolgens

60 Müllerson, 'Precedents in the mountains', 8-9.

61 Ibidem 9.

hangen in vergelijkingen met Abchazië en Zuid-Ossetië, waar de Russische belangen wel betrekkelijk eenvoudig te zien zijn. Het is aantrekkelijk om de ogenschijnlijke gaten in de uitleg van Weller op te vullen met Müllersons 'strategische belangen'. Denk daarbij ook aan de Russische weerstand tegen een onafhankelijk Kosovo. Maar wel beschouwd is Müllerson toch wel erg speculatief. Hoe mooi het ook klinkt, hij komt net niet overtuigend genoeg over om het probleem op te lossen.

5. Conclusie

Wie de geschiedenis van voormalig Joegoslavië van de afgelopen twintig jaar beschouwt, kan zich niet onttrekken aan enige empathie met het lot van Kosovo. Het voelt haast alsof de Kosovaren hun onafhankelijkheid nu onderhand wel hebben verdiend. Met uitzondering van de periode 1996-1999 heeft Kosovo steeds de geweldloze weg bewandeld, op zoek naar een onderhandelde oplossing. Door zich te onthouden van geweld liepen ze een plaats aan de onderhandelingstafel van Dayton mis, en door niet hoog genoeg in te zetten in Rambouillet kregen ze ook daar niet hun zin. In Wenen werd hun geduld ten slotte zo op de proef gesteld, dat het misschien wel opmerkelijk mag heten dat ze niet eerder eenzijdig de onafhankelijkheid uitriepen. Het doel van dit onderzoek is echter niet te waardeoordelen over de rechtvaardigheid van de huidige situatie, maar de vraag te beantwoorden waarom de situatie is zoals die is.

Uit het relaas van Weller komt naar voren dat Kosovo al geruime tijd onderweg was naar onafhankelijkheid. Overtuigend als dit mag klinken, het is toch een wat teleologische visie. De Kosovaarse wens voor onafhankelijkheid was allerminst een garantie dat die ook bereikt zou worden. Met zijn starre optreden verkleinde Belgrado zijn kansen, maar zonder instemming van ten minste een deel van de Contact Group was Kosovo nooit onafhankelijk geworden. Dit alles laat ruimte voor speculatie. Müllerson gebruikt die ruimte, en doet dat al met al niet onaardig. Maar totdat er primaire bronnen beschikbaar komen, zal de toedracht van Kosovo's onafhankelijkheid onderwerp van discussie blijven.

Bibliografie

- 'Accordance with international law of the unilateral declaration of independence by the provisional institutions of self-government of Kosovo (Request for advisory opinion)', Internationaal Gerechtshof (17 oktober 2008).
- 'Albania's less than perfect past', *The Washington post* (20 december 1989) A24.
- Richard Caplan, 'International diplomacy and the crisis in Kosovo', *International Affairs* 74 (1998) 745-761.
- Hitchcock, William I., *The struggle for Europe. The turbulent history of a divided continent, 1945 to the present* (Londen 2003).
- Koeck, Heribert Franz, Daniela Horn en Franz Leidenmuehler, *From protectorate to statehood. Self-determination v. territorial integrity in the case of Kosovo and the position of the European Union* (Wenen en Graz 2009).
- *Kosovo Spring, ICG Report 20 March 1998*, International Crisis Group (Pristina en Sarajevo 1998).
- Kostunica, Vojislav, 'Statement by the prime minister of Serbia Vojislav Kostunica at the talks on the future status of Kosovo and Metohija' (versie 24 juni 2011), http://www.mfa.gov.rs/Policy/Priorities/KIM/kostunica100307_e.html (10 maart 2007).
- Koyama, Yoji, *South Eastern Europe in transition* (Niigata 2003).
- Krueger, Heiko, 'Implications of Kosovo, Abkhazia and South Ossetia for International law. The conduct of the community of states in current secession conflicts', *Caucasian review of international affairs* 3 afl. 2 (2009).
- Latawski, Paul en Martin A. Smith, *The Kosovo crisis and the evolution of post-Cold War European security* (Manchester en New York 2003).
- Mahncke, Dieter ed., *Old frontiers, new frontiers. The challenge of Kosovo and its implications for the European Union* (Bern 2001).
- Malcom, Noel, *Kosovo. A short history* (Londen 1998).
- Milano, Enrico, 'Security Council action in the Balkans: reviewing the legality of Kosovo's

territorial status', *EJIL* 14 (2003) 999-1022.

- Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Republiek Kosovo, 'Republic of Kosovo established diplomatic relations with Sultanate of Oman' (versie 4 februari 2011), <http://www.mfa-ks.net/?page=2,4,629> (16 mei 2011).
- Müllerson, Rein, 'Precedents in the mountains: on the parallels and uniqueness of the cases of Kosovo, South Ossetia and Abkhazia', *Chinese journal of international law* 8 afl. 1 (2009) 2-25.
- Rogel, Carole, 'Kosovo: where it all began', *International journal of politics, culture and society* 17 (2003) 167-182.
- Schäffer, Sebastian, 'The Kosovo precedent – directly applicable to Abkhazia and South Ossetia', *Caucasian review of international affairs* 3 (2009) 108-110.
- Sopjani, Enver, *Military policies and policing in Kosovo since 1999. The role of the international community* (Berlijn 2011).
- Weller, Marc, 'Kosovo's final status', *International affairs* 84 (2008) 1223-1243.
- Weller, Marc, 'The Rambouillet conference on Kosovo', *International affairs* 75 (1999) 211-251.
- Weller, Marc, 'The Vienna negotiations on the final status of Kosovo', *International affairs* 84 (2008) 659-681.
- Weller, Marc, *Peace lost. The failure of conflict prevention in Kosovo* (Leiden 2008).